Microlog Microfiche Collection
Resolution Chart

Copyright

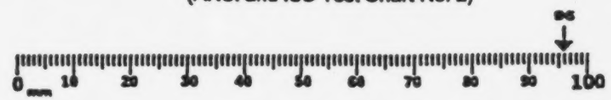
Copyright for the ***contents*** of this microfiche is held by the publisher of the original document. Please contact the original publisher for guidance in all copyright matters. Copyright in this ***microfiche edition*** is held by Micromedia Limited.

Quality of the Microfiche Reproduction

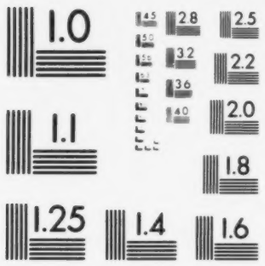
Micromedia Limited maintains the highest standards for micrographic reproduction. Attempts are made to obtain the best quality print version to microfilm. However, there are some printing styles, colours and graphic layout styles (including maps, graphs and tables) which do not reproduce well. Because of the value of the original document, Micromedia has filmed it recognizing that it may not be as easy to read as the original document.

Some pages have been filmed twice to improve the clarity of the reproduction. Consult both reproductions to ensure that all of the original text is read.

Microcopy Resolution Test Chart
National Bureau of Standards
Standard Reference Material 1010a
(ANSI and ISO Test Chart No. 2)



PM-1 3½"x4" PHOTOGRAPHIC MICROCOPY TARGET
NBS 1010a ANSI/ISO #2 EQUIVALENT



MS109

NATIONAL MICROGRAPHICS ASSOCIATION

24x

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street, Toronto, ON M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161

Collection MICROLOG sur Micromédia
Tableau de résolution

Droits d'auteurs

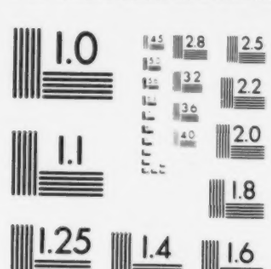
Les droits d'auteurs du conenu de cette microfiche sont détenus par l'éditeur du document original. Veuillez communiquer avec celui-ci pour obtenir des renseignements sur tout ce qui touche les droits d'auteurs. Les droits d'auteurs de cette édition sur microfiche sont détenus par Micromédia Limitée.

Qualité de reproduction sur microfiche

Micromédia Limitée maintient les normes de reproduction micrographique les plus élevées. Elle fait tout son possible pour obtenir la version sur papier à reproduire sur microfiche de la meilleure qualité possible. Cependant, certains styles d'imprimerie, de couleurs et de style de mise en page graphique (incluant des cartes, des grahiques et des tableaux) se reproduisent mal. En raison de la valeur du document original, Micromédia l'a reproduit tout en reconnaissant qu'il ne sera peut-être pas aussi lisable que le document original.

Tableau de résolution micrographique
National Bureau of Standards
Standard Reference Material 1010a
(ANSI and ISO Test Chart No. 2)

PM-1 3½"x4" PHOTOGRAPHIC MICROCOPY TARGET
NBS 1010a ANSI/ISO #2 EQUIVALENT



MS109

NATIONAL MICROGRAPHICS ASSOCIATION

24x

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street, Toronto, ON M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161

C.D. Howe Institute

Commentary

OCTOBER 1982

POLICY UPDATE

Canada's economic policymakers face a major test in the months ahead. They must not lose their collective nerve. The economic course that was charted in the June federal budget focuses on reducing inflation, but progress is likely to be slower than expected. In the meantime, pressure is increasing for greater policy sensitivity to two other major concerns. First, there are obstacles ahead; large adjustments are needed to bring Canada's inflation performance in line with that in the United States but the cost in terms of reduced economic activity is high. Pressures to reduce unemployment are growing. Second, although the "6 and 5" program may bring about wage restraint more quickly than otherwise would have occurred, it is doubtful that it will be of much help in making the adjustments needed to reduce price inflation permanently, especially when inflation appears to be persisting because of a bias introduced by other government policies.

The management of Canada's inflation problem continues to be halting and piecemeal. Neither the goal nor the approach is clear. A comprehensive strategy is required so that unemployment can be held at an unavoidable minimum while bringing about a permanent decline in inflation. Yet in spite of assurances that they possess the solutions, the behavior of governments indicates otherwise, and public patience is wearing thin. These issues are likely to dominate the policy debate in the months ahead and are the focus of this Update.

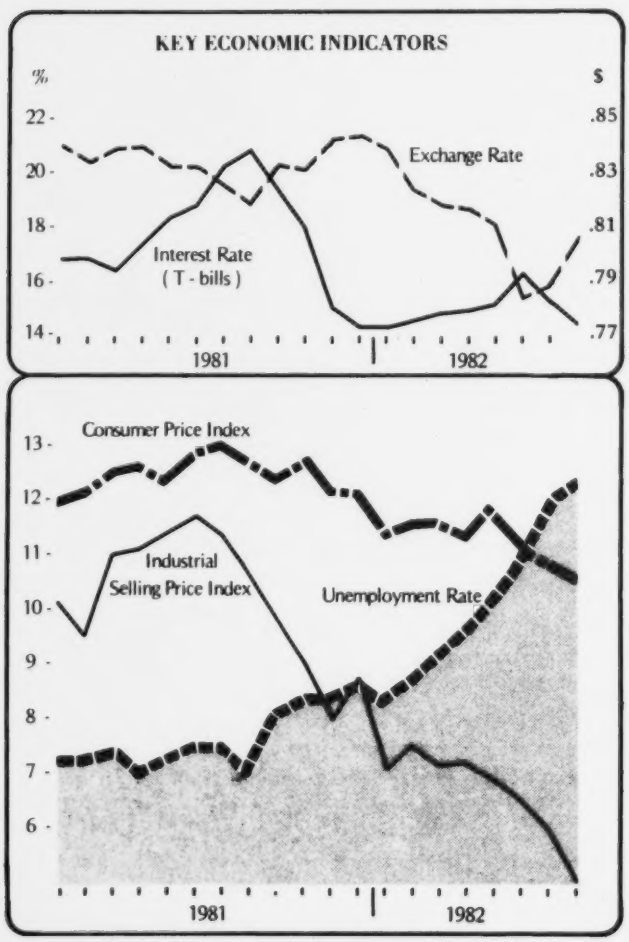
Frustration with slow progress in the battle against inflation is generating increasing pressures for changes in the policy course. There are demands to back away from continued restraint because it is too costly, or to speed up the transition to lower inflation rates. Easing up on restraint now would mean risking renewed inflationary pressures before enough progress has been made in reducing existing pressures. Speeding up the transition to price stability would risk worsening the recession.

These demands may be headed off, at least for the time being, because some signs are appearing that indicate progress on the current course. Income demands and cost pressures are beginning to moderate as the abrupt reality of the recession forces Canadians to adjust their expectations. Further adjustments are required, however, and the process could be lengthy.

Low consumer demand, resulting from restrictive policies has significantly weakened the financial positions of many of Canada's employers. Some have gone bankrupt, others have instituted cost-cutting measures, increasing unemployment during the past 12 months more rapidly than anyone anticipated. When firms are eventually successful in improving their financial positions they will be able to increase productivity and competitiveness, which ultimately will lead to new employment opportunities. But the process will be slow, and in the meantime, unemployment will rise. Continuing restraint has meant deteriorating labor market conditions and increasing numbers of Canadians are reaching the end of the period of eligibility for unemployment benefits without finding a new job. How will they support themselves? The cost of cushioning the unemployed will result in increasing pressure for policy changes. Who should pay the bill until recovery occurs?

Demands for a change in policy may also arise because the federal government's "6 and 5" restraint program is less likely to have substantial impact on inflation than Canadians have been led to expect. Costs and prices may be slow to come down, in spite of the deepening recession, because of such factors as multi-year labor contracts and government-scheduled oil price increases.

Continuing steady on the present course will mean developing appropriate responses to these pressures. And those responses (analyzed in the next section) should not contribute to any further delays in the needed adjustments.



Two Policy Pressure Points

High unemployment and persistently stubborn inflation are the two policy pressure points. Measured by most indicators (see chart), recent economic performance has been dismal. Overall inflation, as measured by the Consumer Price Index (CPI), has moderated only slowly. In the goods-producing sector, though, the Industrial Selling Price Index has dropped sharply in response to the recession. Interest rates have remained below their 1981 peak, but persistently high measured inflation may limit the possibility of further declines in the near future. As well, rates continue to be influenced by concerns about stabilizing the exchange rate.

Unemployment has risen more sharply and to higher levels than anyone anticipated. With no immediate relief in sight Canadians are taking a closer look at the significance of the problem and at alternative responses.

Unemployment

Unemployment has reached the highest level since the World War II. The extent of the problem is probably understated by the degree to which discouraged workers have left the labor force after protracted and unsuccessful job search. Most of the rapid increase in the jobless rate during the past 12 months is attributable to the decline in economic activity -- the result of employers' attempts to trim costs in the face of weak markets and falling profit margins.

Wage bills can be trimmed either by reducing wages or by reducing the number of workers. But wages have been slow to respond to recessionary conditions in many important sectors of the economy because of long-term contracts, because organized bargaining units have resisted concessions, and because there is little evidence that wage concessions have kept firms from closing in any case. This has all contributed to rising unemployment as a short-term adjustment to the recession.

Realistic policy responses to this alarming situation depend to some extent on an accurate definition of the problem. Although the magnitude of unemployment and the rapidity of its increase in 1982 have suggested some parallels to the Great Depression of the 1930s, the characteristics of contemporary unemployment are different. Fifty years ago, most of those looking for work were the only breadwinners in the family. Since then labour force participation of women and young people has increased significantly.

Many of these new participants lack experience and training or are unable to move to new locations to seek work and so they bear a disproportionate share of the burden of unemployment. It should be recognized, however, that they are frequently part of a family unit in which someone else is earning income. That the burden of the current high level of unemployment falls disproportionately on secondary earners in no way diminishes the seriousness of the problem of their loss of income, work experience, and future options in the marketplace, but it does reduce the immediate economic hardship experienced by family units.

Having acknowledged this reality, there are several reasons why the gravity of Canada's current unemployment should not be underestimated:

. The duration of periods of joblessness has risen significantly. Between the fourth quarter of 1981 and the second quarter of 1982, the number of workers who had been unemployed longer than seven months almost doubled. Loss of job skills can become a significant handicap as the period of unemployment lengthens.

. Unemployment among males aged 25-54 years has almost doubled in the past year, from four percent in July 1981 to just under eight percent in July 1982. Since family breadwinners are concentrated in this group, the increase means increasing hardship, both psychological and economic, for families.

. Although most of the increase in unemployment in 1982 has been associated with the recession, the jobless rate was already high in 1981 because of mismatches between available jobs and the skills of those seeking work. It is far from clear, however, how many of those laid off because of the recession will have the kind of skills that will be needed once management has implemented cost-cutting and productivity-raising measures. Nor is it certain whether enough jobs will be available quickly for all who seek them.

Canada's main policy response to high unemployment has been a short-term one: to cushion incomes of those who have lost their jobs by providing replacement income through Unemployment Insurance benefits (UI). Some job creation and job sharing measures have also been undertaken. The unexpected severity and length of the recession, however, has brought the UI fund sharply into deficit as the level and duration of unemployment increased.

The strains in the UI system are serious and there are several options for dealing with them. One which should be rejected at this time is to attempt to relieve unemployment by measures of general fiscal stimulus such as a tax cut or an increase in discretionary spending. Avoiding this option does not mean that Canadians should not be concerned about the gravity of Canada's massive unemployment problem. But the amount that would be required to reduce unemployment significantly is so great that the federal deficit would increase significantly. There would also be a risk of refuelling inflationary pressures at a time when there are increasing reasons to expect some lasting reduction if policy management is improved.

The other options for dealing with the immediate UI financing crisis are to:

. leave the system as it is. This would require raising the level of contributions paid by employers and employees in 1983 and 1984 so that

public and private sector financing will cover the increased cost of benefits;

- delay increases in private sector contributions until recovery occurs;
- reduce UI program costs. This alternative would require either that the value of benefits be cut in some way or that eligibility requirements be changed.

Each of these choices has serious consequences.

The first option is to leave the system as it is. Since it was introduced in 1971, the UI program has been changed extensively to shift the burden of funding the system from the federal government to the private sector. Employer and employee contributions are adjusted annually by the federal government to ensure that the costs of the program, averaged over the previous three years, are covered. One of the major flaws in this system is the fact that annual adjustments are required. The rapid increase in UI claimants this year means that until the contributions are raised, the federal deficit may increase in an unpredictable and uncontrollable fashion. In November 1981, the Department of Finance forecast a 1982 unemployment rate of 7.8 per cent. Present forecasts suggest the rate will be closer to 11 percent. In his June budget, the Minister of Finance acknowledged that unexpected UI expenditures would add $2 billion to the federal deficit for the fiscal year 1982/83. The large increases in unemployment between June and August suggest that spending on UI benefits will be even greater than allowed for in the June budget.

But even assuming the UI account deficit turns out to be $2 billion, contributions paid by employers and employees will probably have to be increased by approximately 50 percent in January 1983. Increases of this magnitude will raise cost burdens on employers and reduce disposable incomes of employees significantly. The immediate result would be to prolong the recession and increase unemployment, having the same effect as a significant tax increase. During recovery, the impact could be to increase inflationary pressures through added wage demands and attempts by employers to pass along increased payroll costs.

The second option is to delay all or part of the required increase in contributions from the private sector, starting in 1983, and to allow the deficit to increase temporarily. This alternative would require a major change in the system that would have benefits as well as costs. Unemployment insurance should be a countercyclical policy; that is, it should cushion the impact of unemployment during recessions and replenish finances during recovery. The current system of meeting financing requirements by raising the contributions from the private sector imposes an added burden on the productive sector. This could be avoided by introducing a general tax increase instead. The distributional burden of a general tax increase would have to be carefully compared with that of increased UI contributions, however.

The third option is to reduce the total UI bill by reducing the level of UI benefits or by reducing access to the system. This option does not appear to make much sense at a time when an increasing proportion of the unemployed are exhausting their entitlement to benefits without finding a new job. Some will seek part-time jobs in order to requalify. Others will seek social assistance. A review of the eligibility requirements for social assistance suggests several reasons why fewer applicants will actually qualify than might be expected. For some, family income exceeds permissible limits, some will be classified as employable, and some possess assets upon which to rely for alternative sources of income. Others may not even consider applying because of the perceived stigma associated with this income source. Consideration of this option therefore will involve balancing the realities of hardship associated with unemployment among different groups against the realities of costly alternative ways of cushioning individuals against the recession.

Short term management of the UI system involved some important choices. The second option -- that of delaying increases in private sector contributions -- is the most sensible since it would avoid the recessionary impact that could occur if the system remains unchanged. The third option -- of reducing UI benefits or limiting access to the system -- signals a longer term policy question that cannot be ignored. Unemployment in Canada is now expected to remain at high levels for several years, until significantly more jobs are created and the training required to fill them is undertaken. Reducing the level of benefits or access to the UI system may have to be considered if Canadians decide they can no longer afford to support the present system. Such consideration will involve a fundamental reassessment of the philosophical basis of the program. It will take time to debate and to achieve consensus. The current program was set up in the early 1970s when federal government revenues were plentiful. In the 1980s, that is no longer the case. If inflation is to be reduced, public sector budgets, now in deficit, must balance over the period of combined economic downturn and recovery. Under the second option for the UI system this principle would be observed by increasing taxes; under the third option it would be met by cutting expenditures.

Other policy action will be necessary to improve re-employment possibilities for those who have lost their jobs. Better information about available jobs is needed, especially in the high unemployment regions of the country, as well as retraining assistance and counselling on creating self-employment. Some communities experiencing high unemployment (in parts of Western Canada, for example, the unemployment rate is 50 percent and higher) are attempting to diversify their economic structure to make them less vulnerable to recession.

Over the longer term if Canadians are to reduce the severity of fluctuations in employment, they will have to find ways to restructure the labor market and make institutions more responsive to overall demand conditions. In the absence of such voluntary flexibility, restraint on the income side is one of only a very few short-term ways to encourage the adjustments required. The "6 and 5" program is one such attempt.

Reducing Inflation

In the June budget the federal government adopted measures intended to reduce Canada's cost inflation by limiting increases in compensation and pensions, transfers, and prices over which it has jurisdiction to six percent in 1983 and five percent in 1984. A similar response was encouraged from provincial governments and the private sector. The economic rationale was to achieve more rapid income restraint than might be achieved using demand management policies alone.

During its first few months of existence the scheme has had some visible successes, but some potentially serious flaws have also become apparent. The achievements are in the area of compensation restraint. Increases in public sector compensation at both the federal level and provincial levels appear to be lower than they might otherwise have been. Most provincial governments have avoided adopting the "6 and 5" program outright, yet nearly all are now pursuing restrictive policies that are broadly consistent with the federal objectives. Even so, the direct effect of such restraint on costs and prices is expected to be small. The impact of "6 and 5" on the private sector should not be over-estimated, either, because the recession was already having a strong restraining influence when the program was initiated.

There are many flaws in the program. Several have to do with its limitation to the public and para-public sectors. One is its discriminatory nature in that only public sector wages are restricted. Another is that it replaces the collective bargaining process for public sector employees with regulations and exceptions

that are decided by governments. If these regulations are not applied fairly, the seeds of future dissension may be sown that could have serious consequences when the collective bargaining process is restored.

A very serious flaw is that the size and rapidity of the program's potential impact on price inflation has been oversold. Canadians have been led to expect that income restraint will lead to reductions in the rate of inflation. While this may be true eventually, income restraint takes time to work through the system. The inflation rate is declining, but very slowly.

In the meantime, the major factor driving current inflation in Canada is increases in prices that are influenced or controlled by government. The list is long including oil, postal rates, vehicle registration fees, alcoholic beverages and transportation prices. Food prices regulated by marketing boards also fall into this category, and so do mortgage interest rates influenced by monetary policy.

Part of the dilemma created by these price increases is that holding them down could introduce added distortions that could take time to correct. For example, prices administered by regulatory agencies usually lag behind other prices and continue to rise when other prices have ceased doing so. Conversely, regulated prices also tend to decline more slowly. At some point in the future, therefore, these prices will moderate the movement of the general price level. Attempting to hold regulated bodies and Crown Corporations to six percent price increases now could maintain the popularity of the program, but there could also be negative economic effects, including prolongation of the recession.

If non-labor costs rise more rapidly than the six percent allowed on prices, employees may be laid off. Another consequence could be a decline in the regulated rate of return. Such a decline could lead to a fall in credit ratings, upward pressure on financing costs and subsequent price increases.

Another part of the dilemma is that excise taxes such as those on alcoholic beverages and tobacco provide important new sources of revenue. Yet these prices account for more than five percent of the CPI. This component of the price index rose 16 percent between the second quarter of 1981 and the second quarter of 1982.

After three months of "6 and 5", lack of expected progress in reducing consumer price inflation is jeopardizing public support for mandatory income restraint in the public sector and losing the cooperation of the private sector. There are sound economic reasons, such as "regulatory lag", to expect that the program will eventually have an impact on the price level. But other government policies have become clearly identified as important factors in the unexpected persistence of Canada's high inflation rate. If governments are to avoid further erosion of their credibility basic policy changes, such as deregulation, will have to be considered. One way to achieve better cost performance in regulated industries could be to open them to greater competition. Another change that is required at all levels of government is greater sensitivity to the potential inflationary impact of any move to increase indirect taxes. Even with these changes, however, oil price increases, that should not be postponed any longer, will continue to push up the general level of prices during the next 12 months.

The overselling of "6 and 5" has revealed two important policy lessons for Canadians. The first is that there is no quick way to reduce Canada's cost inflation. Income restraint is a fundamental prerequisite, and even more restraint is required than has already been achieved for the simple reason that labor costs are such a large proportion of total costs in the economy. If Canada's inflation rate is to drop to U.S. levels of five to six percent, compensation increases will have to move

towards that level, unless the rate of productivity growth rises.

The second lesson is that unless there is more progress in reducing the increase in the CPI, now closely associated with government-influenced prices, Canadians may resist further income restraint. This could lead to even higher unemployment, a further deterioration of the industrial relations climate and to even greater unemployment.

The conclusion that follows is that early action will be required by governments to reduce their direct contribution on the price side. The unemployment consequences of Canada's piecemeal anti-inflationary policies seem to be an unnecessarily high price to pay for what amounts to economic mismanagement.

The Tasks Ahead

Extensive adjustments are required to move from an environment of accelerating price inflation to one of greater price stability. Financial crises and unemployment are the symptoms of the more fundamental process of reducing costs to levels consistent with lower inflation -- a process that eventually leads to restoration of productivity growth and employment.

Canadians have to go through this process if inflation is to be brought in line with performance being achieved among their major trading partners. They cannot afford to lose their nerve. But those who determine policy have the crucial task of achieving greater consistency among economic policies in anti-inflationary focus while retaining sensitivity to the recessionary costs. Some Canadians argue that a federal budget is required in the near future to stimulate economic activity and that such action would not risk increasing inflation. Others argue that federal spending should be cut to reduce the deficit. There are reasons for rejecting both these arguments at the present time. On the one hand, further widening of the deficit would undermine confidence instead of encouraging it. The deficit for the current fiscal year is likely to be somewhat larger than forecast in the June budget because of the unexpectedly large growth in UI claims. Increasing the deficit, in the absence of more progress in reducing inflation, could signal that the government is not serious about ensuring that progress is made. It would also increase the competition for available financing between government and other economic sectors. On the other hand, while reduction of the deficit in the depths of a recession would correct past policy errors that threw the government's financial position so far out of balance, it would worsen the recession instead of cushioning its effects.

There is one case that should be closely examined when widening the deficit could help reduce unemployment and inflationary pressures. This has to be with public investment to improve the country's infrastructure, such as transportation and public transit systems. Not only would jobs be created but the new capacity would generate future output and revenues that could contribute to defraying the deficit. To ensure that public funds are effectively used, such a program would have to be very carefully planned. Rejecting other budget action at this time should not be taken as an indication that policy action is not required. Quite the contrary. Major policy tasks exist: to exercise greater sensitivity to concerns about unemployment in the carrying out of monetary policy; to carry out incomes and structural policies that reduce more quickly the inflationary biases in cost and price behavior.

Monetary Policy

Considerable criticism has been levelled at the Bank of Canada's conduct of monetary policy as too closely tied to that in the United States and as not sufficiently consistent with Canada's budget policy. In recent years the Bank has focused on exchange rate stabilization as consistent with its longer-term anti-inflationary goal. One consequence of this practice is that Canada loses monetary policy independence and imports U.S. inflation and

interest rates. Another is that the resulting high real interest rates suppress investment and economic activity in the credit-sensitive sectors of the economy.

The Bank's approach is correct because Canada's inflation performance has been worse than that in the United States. It has to be accepted that Canadian interest rates can decline only to the extent that U.S. rates fall and Canada's inflation rate is reduced. But some room for reducing nominal interest rates opened up during the summer of 1982 with the sharp drop in U.S. rates. Canada's rates remained at much higher levels than those in the United States despite the fact that the exchange rate strengthened considerably after its precipitous slide in June. Higher Canadian interest rates propelled the Canadian dollar upward and allowed the Bank to build up foreign exchange reserves that were drained during the defence of the dollar in June. In taking this course, the Bank chose to ease interest rates less than it could have. Judging from the past conduct of the policy, it seems that the Bank believed that progress in reducing inflation was insufficient to allow interest rate reductions.

There is reason to argue that in the future the Bank could give greater consideration to easing unemployment. What could be borne in mind is that monetary policy is no longer the only weapon -- as it was for some years -- now being used in the struggle to reduce Canada's domestic inflation. The amount of unused capacity throughout the economy is greater than that required to reduce inflationary pressures. While the Bank will continue to stablize the exchange rate, it could also pay somewhat more attention to facilitating the downward trend of interest rates as Canada's inflation declines.

Incomes Policy

In the absence of any signs of abatement in the upward climb in unemployment, pressures can be expected for an accelerated transition to greater price stability, possibly through more widespread mandatory controls than "6 and 5". However, there are strong reasons to argue that mandatory controls are not necessary at this time, and would not speed up the transition. One reason is that the recession has sharply reduced expectations and consequently some sources of inflationary pressures will decline significantly during the next 12 months. Another is that many other sources of inflationary pressure are policy-influenced and would not necessarily respond to such controls.

Support for mandatory controls is often based on, among other things, a misperception that monetary and fiscal policies can then be eased. This is not the case. Controls can limit price and wage increases and accelerate the transition to lower inflation, thereby improving the performance of restrictive demand management policies.

There could be significant disadvantages to mandatory controls as well. They would curtail individual freedoms. They would have to apply equally to prices and wages to achieve widespread acceptance, yet profits are already severely reduced and under current restrictive policies will remain so until costs are pared. Thus mandatory controls could lead to even greater unemployment than already exists.

If Canadians want to improve the performance of stabilization policy, further income restraint, in the direction of the rate of U.S. inflation, is required in the absence of productivity gains. The "6 and 5" solution is a target but it will take time to reach and will not be enough to reduce cost pressures. Structural factors are seriously impeding the performance of Canada's restrictive monetary and fiscal policies.

Structural Policies

One of the fundamental factors that contributes to the current stagflationary predicament is the insensitivity of many costs and prices to demand conditions. A

difficult and major longer-term task on which an early start must be made is to modify institutions and practices that reduce flexibility in setting costs and prices. A greater sensitivity is also required by governments to their own roles as regulators, producers, and protectors in contributing to cost and price rigidities. Immediate decisions about corporate bailouts should observe criteria consistent with maintaining and promoting economic efficiency. There can be little hope for improved economic management if large quantities of funds are allocated in bad decisions that will only encourage and add to the inefficiencies that restrictive policies are intent on removing from the system.

Canadians have some lasting lessons to learn from this recession. The first one must be that the kinds of inflationary price shocks that have and will continue to buffet the world economy can be successfully managed if all sectors of the economy understand the importance of adjustment. Unless the requirement for this adjustment process is recognized and the process is competently managed, it is eventually forced on an economy in the painful way that Canadians are currently experiencing. Making the adjustments necessary for sustained economic recovery must be one of their highest priorities.

The **C. D. Howe Institute Commentary** is a periodic analysis of and commentary on current economic policy issues. It is edited and usually written by Institute staff and reflects views that have been the subject of research and consultation with Senior Fellows of the Institute and members of the Howe Institute Policy Analysis Committee.

This issue was authored by Wendy Dobson, Executive Director.

C. D. Howe Institute
2275 Bayview Avenue
Toronto, Ontario
M4N 3M6

Telephone: (416) 485-4310

Single copies available in French and English: $1.00 each

The views expressed in this publication are those of the staff and do not necessarily reflect the views of members of the Institute.

Institut C.D. Howe

Commentaire

OCTOBRE 1982

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE : UNE MISE A JOUR

Les responsables de la politique économique canadienne seront mis à dure épreuve au cours des mois qui viennent. Il faudra qu'ils fassent appel à tout leur sang-froid. L'orientation qu'ils ont donné à la politique économique lors du budget fédéral de juin était toute sur la lutte à l'inflation, mais les progrès à ce titre seront sans doute plus lents qu'ils ne l'ont laissé entendre. En conséquence, beaucoup souhaitent que la politique économique tienne davantage compte de deux autres grands sujets d'inquiétude. Premièrement, on constate que les obstacles sont nombreux; il faudra réaliser d'importants ajustements avant que l'inflation au Canada ne diminue au niveau des taux d'inflation américains et cela coûtera très cher en termes de réduction de l'activité économique. Les pressions vont donc croissant pour qu'on cherche à diminuer le chômage. Deuxièmement, le programme des "6% et 5%" pourrait entrainer la réduction des salaires plus rapidement que cela ne se serait fait sans lui, mais il est douteux qu'à lui seul il soit capable de réaliser les ajustements susceptibles de juguler de manière durable l'inflation des prix, et d'autant moins que l'inflation semble être si persistante précisément à cause d'une distorsion introduite par d'autres politiques gouvernementales.

Le Canada continue de gérer son inflation par à-coups et à la pièce. Ni le but, ni les moyens n'apparaissent clairement. Seule une stratégie globale pourrait pourtant faire en sorte que le chômage tombe au minimum inéluctable tout en provoquant la diminution permanente de l'inflation. Les gouvernements ont beau répéter qu'ils connaissent les solutions, leur comportement indique le contraire et le public s'impatiente. Les discussions de politique économique porteront donc avant tout sur ces questions au cours des prochains mois : c'est pourquoi nous en avons fait l'objet de cette Mise à jour.

De plus en plus frustré par la lenteur des progrès accomplis dans la lutte contre l'inflation, le public commence à réclamer un changement d'orientation; certains préconisent l'abandon de politiques restrictives perçues comme trop coûteuses, d'autres proposent qu'on accélère le passage vers les taux d'inflation plus bas. Mais si l'on devait atténuer les politiques restrictives tout de suite, on risquerait de voir se créer de nouvelles pressions inflationnistes avant même que l'on ait contenu celles qui existent actuellement. D'autre part, l'accélération de la transition vers la stabilité des prix pourrait approfondir la récession.

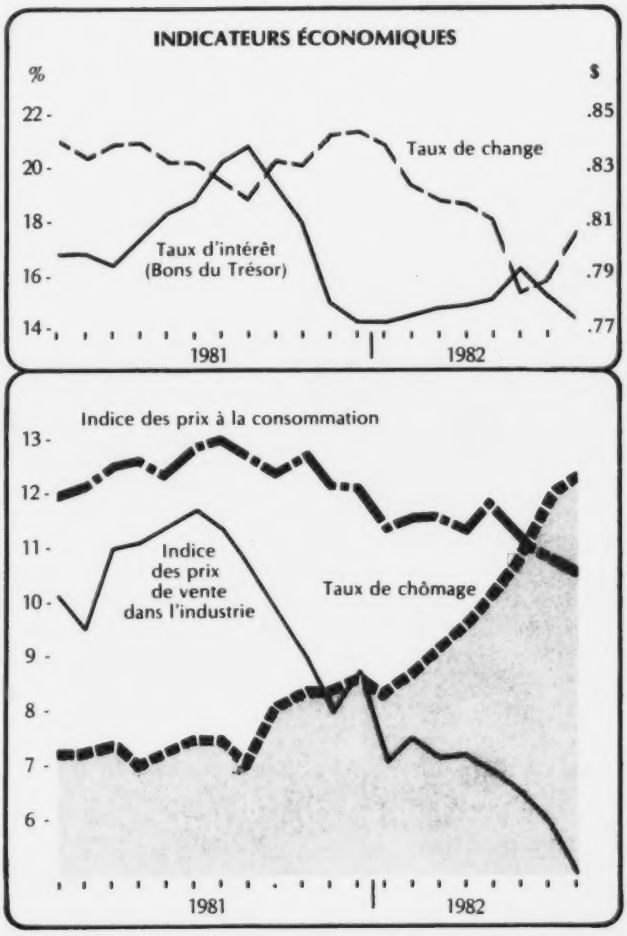
On pourra repousser ces demandes, au moins pour un temps, dans la mesure où certains signes semblent indiquer que les politiques actuelles donnent des résultats positifs. Les exigences de revenus et les pressions des coûts ont en effet tendance à devenir moins lourdes à mesure que la cruelle réalité de la récession impose aux canadiens d'y adapter leurs anticipations. Bien d'autres ajustements sont encore nécessaires et le processus pourrait couvrir une longue période.

La faible demande de consommation découlant des politiques restrictives a significativement affaibli la situation financière de bien des employeurs canadiens. Certains ont connu la faillite, d'autres se sont lancé dans des mesures d'économie, provoquant un chômage d'une ampleur totalement inattendue. Quand les entreprises réussiront éventuellement à améliorer leur situation financière, elles pourront commencer à accroître leur productivité et leur compétitivité dans un processus qui mènera éventuellement à la

création de nouveaux emplois. C'est là un processus très lent et le chômage est appelé à augmenter en attendant. D'autre part, ces politiques restrictives ont entrainé la détérioration du marché du travail, ce qui se traduit par le fait qu'un nombre croissant de canadiens atteignent la fin de la période d'éligibilité à l'assurance-chômage, sans pouvoir trouver un nouvel emploi. De quoi vivront ces sans-emplois? Le prix de la protection qu'il faudra accorder aux chômeurs sera élevé et par conséquent, on entendra certains réclamer un changement de politique. Qui en effet devrait payer la note jusqu'à la reprise économique?

Il se peut encore que la politique économique soit soumise à des pressions parce que la politique restrictive des "6% et 5%" choisie par le gouvernement aura sans doute moins d'effet sur l'inflation qu'on ne l'avait laissé entendre aux canadiens. Il se peut que les prix et les coûts tardent à baisser en dépit d'une récession qui va en s'approfondissant, à cause de facteurs comme les contrats de travail de plusieurs années et les augmentations du prix du pétrole programmées par le gouvernement.

La poursuite de la démarche actuelle obligera à trouver les réactions appropriées pour faire face à ces pressions. Ces réactions appropriées seraient évidemment celles qui ne retarderaient pas les ajustements nécessaires.



Deux points de pression sur la politique economique

Le niveau élevé du chômage et la persistance de l'inflation constituent les deux points de pression sur la politique économique. Telle que mesurée par la plupart des grands indicateurs économiques (voir le tableau), la récente performance économique du Canada est assez lamentable. L'inflation générale, telle que mesurée par l'indice des prix à la consommation, a diminué très lentement, mais dans le secteur producteur de biens, l'indice des prix de vente industriels a nettement accusé le coup de la récession. Les taux d'intérêt sont inférieurs à leurs maximums

de 1981, mais une inflation qui persiste pourrait bien compromettre toute diminution ultérieure des taux. Ces taux d'intérêt sont d'ailleurs toujours influencés par des considérations de stabilisation du taux de change.

Le chômage a augmenté plus vite que quiconque ne l'aurait pensé. Sans soulagement en vue, les canadiens se penchent sur la signification du problème et recherchent des solutions alternatives.

Le chômage

Le chômage atteint son plus haut niveau depuis la deuxième guerre mondiale. Le problème est du reste sans doute encore minimisé dans une certaine mesure par le fait que bien des travailleurs découragés se soient retirés du marché du travail après avoir longuement et vainement cherché un emploi. L'essentiel de l'augmentation du chômage au cours des douze derniers mois est attribuable au déclin de l'activité économique, les employeurs, confrontés à des marchés faibles et à des marges bénéficiaires de plus en plus étroites, ayant fait l'impossible pour diminuer leurs coûts.

Pour un employeur, il y a deux façons de réduire le poste salaires : réduire les salaires ou diminuer le nombre de salariés. Mais les salaires ont réagi à retardement à la récession dans bien des secteurs importants de l'économie, soit à cause de conventions de travail à long terme, soit à cause de la résistance à toute concession de la part des unités organisées de négociation, soit encore parce qu'on n'avait pas la preuve que des concessions au niveau des salaires empêcheraient les entreprises de fermer leurs portes. Ces facteurs ont contribué à l'augmentation du chômage puisqu'il s'agit d'une réaction d'ajustement à court terme aux impératifs de la récession.

Les options qui s'offrent à la politique économique en ce qui est de trouver une réaction réaliste devant cette performance alarmante découlent dans une certaine mesure de la définition qu'on donnera du problème. Même si l'ampleur du chômage et son augmentation rapide en 1982 appellent certains parallèles avec la grande dépression des années 30, il faut préciser que les caractéristiques du chômage contemporain sont bien différentes.

Il y a cinquante ans, ceux qui étaient à la chasse aux emplois étaient le seul soutien de leur famille. Depuis lors, la participation au marché du travail des femmes et des jeunes a augmenté de façon significative. La plupart de ces nouveaux participants au marché du travail n'ont ni une grande expérience ni une formation approfondie, ni la possibilité de se déplacer avec l'offre, et ce sont eux qui portent une part disproportionnée de fardeau du chômage. Souvenons-nous qu'ils font souvent partie d'une unité familiale dans laquelle quelqu'un d'autre a un revenu. Mais le fait que le fardeau du chômage touche de façon disproportionnée ces revenus d'appoint ne diminue en rien la gravité du problème posé par la perte du revenu, de l'expérience et des possibilités d'avenir de ces travailleurs, même si cela représente des privations moins grandes dans les familles.

Ceci étant admis, il reste plusieurs raisons de ne pas sous-estimer la gravité du chômage que connait actuellement le Canada :

- Les périodes de chômage sont de plus en plus longues : entre le quatrième trimestre de 1981 et le second trimestre de 1982, le nombre de ceux qui étaient sans emploi depuis plus de sept mois avait presque doublé. Or la perte de technicité peut devenir un handicap important quand la période de chômage s'allonge.
- Le chômage des hommes de 25 à 54 ans a presque doublé au cours de la dernière année : de 4% qu'il était en juillet 1981, il est passé à juste au dessous de 8% en juillet 1982. Comme les chargés de famille se retrouvent essentiellement dans cette catégorie, cette augmentation recouvre des épreuves psychologiques et économiques plus grandes pour les familles.
- Même si la plus grande partie de l'augmentation du chômage en 1982 est attribuable à la récession, il faut se souvenir de ce que les niveaux déja élevés relevés en 1981 étaient associés à une inadéquation entre les emplois

disponibles et la préparation de ceux qui cherchaient des emplois. Il est loin d'être évident que ceux qui ont été mis à pied avec la récession auront la formation exigée par les employeurs une fois que les mesures destinées à diminuer les coûts et à augmenter la productivité auront été mises en place. On ne sait pas davantage si les offres d'emploi seront alors assez nombreuses pour satisfaire tous les demandeurs d'emplois.

Pour l'essentiel, la politique économique canadienne à cet égard a consisté à offrir une solution à court terme : amortir la perte de revenus des chômeurs par le biais de l'assurance-chômage. Il y a eu également certaines mesures de création d'emplois ainsi que de partage d'emploi. Mais le fait que la récession soit d'une longueur et d'une dureté aussi inattendues a entraîné l'accumulation d'un déficit considérable dans le système d'assurance-chômage.

Il y a bien des possibilités de solution au problème sérieux que connait l'assurance-chômage. La première, qui devrait être mise de côté pour l'instant, consisterait à s'attaquer au chômage par le biais de mesures générales de stimulation fiscale comme des diminutions d'impôt ou des augmentations des dépenses discrétionnaires. Ce n'est pas parce qu'ils rejettent cette voie que les Canadiens sont moins préoccupés par la gravité du chômage. Mais les fonds qui seraient nécessaires pour réduire le chômage de façon un tant soit peu appréciable seraient tellement importants que le déficit fédéral s'en trouverait substanciellement accru. On courrait aussi le risque de relancer les pressions inflationnistes juste au moment où on a de bonnes raisons d'espérer une atténuation durable de l'inflation si la gestion de l'économie s'améliore.

Pour parer dans l'immédiat à la crise de financement de l'assurance-chômage, on a donc les choix suivants :

. Ne pas toucher au système. Il faudrait pour cela augmenter les contributions versées par les employeurs et les employés en 1983 et 1984 afin de rétablir l'équilibre entre financement public et privé du système, d'une part, et son coût d'autre part.

. Repousser l'augmentation des contributions du secteur privé jusqu'à la reprise économique.

. Réduire le coût du programme d'assurance-chômage. Il faudrait pour cela, soit diminuer d'une manière ou d'une autre la valeur des prestations, soit durcir les conditions d'éligibilité au système.

Chacun de ces choix aurait des conséquences sérieuses.

La première option consiste à laisser le système tel qu'il est. Depuis qu'elle a été introduite en 1971, l'assurance-chômage a été considérablement modifiée dans le sens d'un transfert de la responsabilité du financement du système vers le secteur privé. Le gouvernement fédéral ajuste annuellement les contributions des employeurs et des employés de façon à couvrir les coûts du programme, calculés d'après la moyenne des trois dernières années. Une des grandes faiblesses de ce système est justement la nécessité de faire des ajustements annuels. L'augmentation rapide du nombre des réclamations au titre de l'assurance-chômage en 1982 signifie que le déficit fédéral augmentera de façon imprévisible et incontrôlable jusqu'à ce que les contributions soient ajustées en conséquence. En novembre 1981, le gouvernement fédéral avait pronostiqué un taux de chômage de 7,8% pour 1982. Les prévisions actuelles laissent plutôt croire à un taux moyen de 11%. En juin, le ministre des finances avouait que les dépenses imprévues au titre de l'assurance-chômage ajouteraient $2 milliards au déficit de l'année fiscale 1982-1983. L'augmentation importante du chômage entre juin et août laisse à penser que les prestations versées seront encore plus considérables que ce qui était prévu au budget du juin.

Même en supposant que le déficit du compte de l'assurance-chômage s'établisse en fait à $2 milliards, l'ajustement annuel des contributions versées par les employeurs et les employés se soldera par une augmentation de l'ordre de 50% en janvier 1983. Une augmentation d'une telle

ampleur s'ajoutera aux charges des employeurs et diminuera encore de façon significative le revenu disponible des employés. L'effet immédiat d'une telle mesure sera de prolonger la récession et d'augmenter le chômage, comme le ferait d'ailleurs toute augmentation significative des impôts. Pendant la reprise, une telle augmentation aurait pour conséquence d'augmenter les pressions inflationnistes par le biais d'exigences salariales additionnelles et du fait de la propension des employeurs à répercuter dans leurs prix les coûts additionnels des salaires.

La deuxième option consiste à repousser toute ou partie des augmentations des contributions exigées du secteur privé à partir de 1983 et à laisser le déficit se gonfler temporairement. Cette option requerrait une modification majeure du système, changement qui aurait des avantages mais aurait aussi son prix. L'assurance-chômage devrait être une politique contra-cyclique; c'est dire qu'elle devrait atténuer les conséquences du chômage pendant la récession et remplir ses coffres lors des périodes de reprise. Le système actuel veut que les besoins de financement du programme soient satisfaits par des augmentations des contributions du secteur privé, ce qui impose une charge additionnelle au secteur productif. Il y aurait moyen de l'éviter si on recourrait à une augmentation générale de l'impôt. Il faudrait cependant comparer avec soin la distribution du fardeau dans le cas d'une augmentation générale de l'impôt avec celui des augmentations des contributions à l'assurance-chômage avant de se prononcer pour cette solution.

La troisième option vise la réduction de la facture totale de l'assurance-chômage en rendant les prestations de l'assurance-chômage moins généreuses ou moins accessibles. Cette option ne semble pas tellement avisée en un temps où une proportion croissante des chômeurs épuisent leurs bénéfices sans réussir à trouver un nouvel emploi. Certains d'entre eux tenteront de trouver un emploi à temps partiel afin de redevenir éligibles. D'autres voudront faire appel à la sécurité sociale. Un regard sur les conditions d'éligibilité à la sécurité sociale révèle cependant que les chômeurs qui pourront se qualifier pourraient être bien moins nombreux qu'on ne pourrait le croire. Le revenu familial de certains excédera les limites admises; d'autres seront classés comme employables, d'autres enfin posséderont des actifs qui pourraient leur procurer un revenu. Des chômeurs refuseront sans doute la sécurité sociale à cause du caractère déshonorant que certains lui prêtent. Avant de retenir cette troisième option, il faudra donc bien réfléchir aux douloureuses conséquences du chômage sur les différents groupes sociaux et les comparer aux autres moyens, également coûteux, de soulager le sort des victimes de la récession.

La gestion à court terme du système d'assurance-chômage repose donc sur des choix implicites importants. La seconde option, -- celle qui consiste à retarder les augmentations des contributions du secteur privé -- semble la plus raisonnable puisqu'elle évite d'accentuer la récession, comme cela se produirait si on continuait d'appliquer les principes en vigueur.

La troisième option, celle qui consiste à restreindre les prestations ou à limiter l'accès à l'assurance-chômage, suppose la remise en cause de certains principes de politique économique à plus long terme. On pense maintenant qu'il faudra plusieurs années avant qu'assez d'emplois ne soient créés au Canada et qu'on ne dispose des compétences nécessaires pour les remplir, et, qu'en attendant, le chômage restera très élevé. Dans ces conditions, il se peut que les canadiens décident qu'ils ne peuvent plus se payer le système actuel; il faudrait alors réfléchir à la possibilité de diminuer le niveau des prestations ou de restreindre l'accès au système. Cela suppose la remise en question des bases philosophiques du programme, une tâche qui risque de se prolonger longtemps avant qu'il ne se dégage un consensus. Le programme actuel date des années 70, époque où le gouvernement fédéral disposait de revenus abondants. La situation est toute différente en ces années 80. En 1982, un des ajustements à faire pour rétablir un environnement de faible inflation consiste justement à faire en sorte que le secteur public, actuellement en déficit, soit en

équilibre sur l'ensemble d'un cycle de ralentissement et de relance économiques. Pour ce qui est de l'assurance-chômage, le principe qu'on vient d'énoncer serait respecté, selon la seconde option, par une augmentation des impôts, et, selon la troisième option, par une diminution des dépenses.

La politique économique doit aussi s'adresser aux moyens d'améliorer les possibilités de ré-emploi pour ceux qui sont sans travail. On a besoin d'une meilleure information sur les offres d'emploi, surtout dans les régions où le taux de chômage est spécialement élevé. Il faut aider au recyclage et conseiller les sans-travail sur les possibilités de création de travail autonome. Certaines communautés qui connaissent déja un taux de chômage considérable (dans l'ouest du pays, par exemple, le chômage atteint 50% et plus de la population active en certains endroits) tentent déja de diversifier leur économie pour la rendre moins vulnérable à la récession.

A plus long terme, il faudra pour diminuer les fluctuations dans le marché du travail réévaluer la structure de celui-ci et rendre les institutions plus sensibles aux conditions globales de la demande. Faute d'une adaptabilité acquise de façon volontaire, il n'y aura pas beaucoup de moyens autres que la restriction des revenus pour susciter à court terme les ajustements indispensables. Le programme des "6% et 5%" est justement une tentative en ce sens.

La lutte à l'inflation

Dans son budget de juin, le gouvernement fédéral adoptait une formule de lutte contre l'inflation des coûts au Canada qui limitait les augmentations des rémunérations, des pensions, des paiements de transfert et des prix sur lequel le gouvernement fédéral a juridiction à 6% pour 1983 et à 5% pour 1984. Il invitait en outre les gouvernements provinciaux et le secteur privé à lui emboîter le pas. La justification économique de cette décision était que cette politique restreindrait plus rapidement les revenus que cela n'aurait été le cas si on s'en était tenu aux seules politiques économiques de gestion de la demande.

Au cours de ces premiers mois d'existence, la formule a marqué quelques points, bien évidemment; mais elle a aussi laissé entrevoir des faiblesses potentiellement sérieuses. Les bons points se situent dans le domaine des rémunérations. Les augmentations des rémunérations dans le secteur public semblent inférieures à ce qu'elles auraient été autrement, tant au niveau fédéral q'au niveau des provinces. Si la plupart des gouvernements provinciaux ont évité de se rallier directement au programme des "6% et 5%", presque tous appliquent actuellement des politiques restrictives qui pour l'essentiel ne s'éloignent pas beaucoup des objectifs fédéraux. On croit malgré tout que ces restrictions n'auront qu'un effet limité sur les coûts et les prix. On ne devrait pas non plus surestimer l'impact des "6% et 5%" sur le secteur privé puisque la récession avait déja une puissante influence restrictrice quand le programme a été mis en place.

Le programme comporte de nombreuses faiblesses, dont beaucoup viennent du fait que le programme ne vise que les secteurs publics et para-publics. Ce programme est en effet discréminatoire de par sa nature même puisqu'il ne touche que les employés du secteur public. Il suspend en outre le processus de négociation collective pour les employés du secteur public, pour le remplacer par des règlements et des exceptions définis par le gouvernement. Si ces règlements ne sont pas appliqués avec toute l'équité désirable, les gouvernements auront semé les germes de dissensions qui apparaitront au grand jour dès que le processus de négociation collective reprendra ses droits.

Mais il faut aussi reprocher au gouvernement d'avoir largement exagéré l'ampleur et la rapidité de l'effet du programme sur l'inflation des prix. Les Canadiens ont été amenés à croire que des restrictions des salaires conduisent à des réductions du taux d'inflation. Cela est exact, mais il faut du temps avant que l'effet d'une modération des salaires ne se répercute dans tout le système. Le taux d'inflation diminue, mais très lentement.

Pendant ce temps, le principal facteur

qui nourrit l'inflation actuelle au Canada réside dans les augmentations de prix influencés ou contrôlés par le gouvernement. La liste en est longue : pétrole, tarifs postaux, frais d'enregistrement des véhicules-moteur, boissons alcoolisées et transports. Les prix des aliments réglementés par des régies sont également concernés. Les taux d'intérêt hypothécaires, influencés par la politique monétaire, tombent aussi dans cette catégorie.

La question de ces prix pose un dilemme car si on ne les augmentait pas, on risquerait de créer des distorsions additionnelles qui seraient longues à rectifier. Les prix administrés par des agences régulatoires, par exemple, sont généralement ajustés après un certain délai: par conséquent ils continuent de monter quand d'autres prix ont cessé de le faire. A l'inverse, ils ont aussi tendance à baisser plus lentement. Par conséquent, en un certain point de l'avenir, ces prix devraient tempérer les fluctuations du niveau général des prix. Si on voulait contenir les prix réglementés et ceux des corporations de la Couronne dans les limites des 6%, cela rendrait sûrement le système plus populaire, mais cela pourrait aussi avoir des effets économiques néfastes, comme la prolongation de la récession.

Si les côuts autres que ceux de la main-d'oeuvre augmentaient plus rapidement que les 6% permis pour les prix, des employés pourraient être mis à pied. Il pourrait y avoir baisse du taux de rendement permis par la réglementation. Une telle baisse pourrait à son tour entrainer la dévaluation de la cote de crédit de la firme, une pression à la hausse sur le coût de son financement et par conséquent, des augmentations subséquentes des prix.

Le fait que les taxes d'accise, comme celles qui frappent les alcools et le tabac, procurrent d'importantes nouvelles sources de revenues au gouvernement, créé également un dilemme. Pourtant ces prix comptent pour plus de 5% dans l'indice des prix à la consommation. Et ce composant a augmenté de 16% entre le deuxième trimestre de 1981 et le deuxième trimestre de 1982.

Après trois mois de "6% et 5%", l'absence de progrès enregistré au plan de l'indice des prix à la consommation met en danger l'appui du public pour ce qui est des restrictions obligatoires dans le secteur public et de la coopération dans le secteur privé. Il y a de solides raisons -- dont le délai d'ajustement des prix réglementés, par exemple -- pour penser qu'un tel programme finira par affecter le niveau des prix. Mais d'autres politiques gouvernementales sont maintenant clairement identifiées comme d'importants facteurs dans la persistance inattendue de l'inflation au Canada. Si les gouvernements veulent éviter une érosion encore plus grande de leur crédibilité, ils seront obligés d'envisager des modifications fondamentales de la politique économique, une "dérèglementation", par exemple. On pourrait aussi encourager les économies de coûts dans les industries réglementées en ouvrant celles-ci à une concurrence accrue. Tous les niveaux de gouvernement devraient d'ailleurs faire plus attention aux conséquences inflationnistes potentielles de toute augmentation des taxes indirectes. Malgré tout ce qui précède, précisons que les augmentations du prix du pétrole ne devraient pas être reportées à plus tard, même si elles feront encore augmenter le niveau des prix au cours des douze prochains mois.

Les Canadiens peuvent tirer deux grandes leçons à partir des résultats modestes enregistrés par les "6% et 5%". Premièrement, ils apprennent qu'il n'y a pas de moyen facile de diminuer l'inflation des coûts au Canada. La modération des revenus est un préalable indispensable, et il faudra encore restreindre les revenus pour la bonne et simple raison que la main-d'oeuvre représente une proportion si importante des coûts dans notre économie. Pour que le taux d'inflation au Canada puisse se comparer au niveau américain de 5-6%, les augmentations des rémunérations devront être du même ordre, sauf bien sûr, quand il y a augmentation supérieure de la productivité.

La deuxième leçon est à l'effet que, si on n'enregistre pas plus de progrès dans le ralentissement des augmentations à l'indice des prix à la consommation -- actuellement

en corrélation étroite avec les prix influencés par le gouvernement -- les canadiens pourront refuser toute restriction ultérieure à leurs revenus. Cette résistance pourrait déboucher sur un chômage encore plus grand et une détérioration accentuée du climat de relations industrielles.

Il en découle que, pour réaliser la modération des revenus, il faudra que les gouvernements agissent rapidement pour diminuer leur contribution directe à l'augmentation des prix. Le chômage si élevé qui résulte de politiques anti-inflationnistes fragmentaires semble un prix bien élevé à payer pour ce qu'on ne peut appeler autrement qu'une mauvaise gestion de l'économie.

Les tâches à entreprendre

Seuls de grands ajustements permettront de passer d'un environnement où l'inflation des prix va en s'accélérant à un contexte marqué par une plus grande stabilité des prix. La crise financière et le chômage sont les symptômes d'un processus plus fondamental par lequel les coûts tendent vers un niveau plus compatible avec une inflation moindre, processus qui pourrait éventuellement déboucher sur une reprise de la croissance de la productivité et de l'emploi.

Les Canadiens doivent traverser tout ce processus s'ils veulent aligner leur inflation sur les niveaux acquis par leurs principaux partenaires commerciaux. Ils ne peuvent se permettre de défaillance. Ceux qui conçoivent la politique économique se voient investis d'une tâche cruciale qui consiste à donner une plus grande cohérence aux politiques économiques, dans une optique de lutte à l'inflation, tout en restant sensibles à ses coûts en termes de récession.

Certains Canadiens prétendent qu'il faudra un nouveau budget fédéral dans un proche avenir pour stimuler l'activité économique; ils pensent que cela ne risquerait pas de relancer l'inflation. D'autres soutiennent qu'il convient de limiter les dépenses fédérales afin de diminuer le déficit. Ces deux approches devraient être rejetées pour l'instant. D'une part, tout accroissement du déficit diminuerait la confiance alors qu'il importe avant tout de la stimuler. Le déficit de l'année fiscale en cours est susceptible d'être même plus considérable que les prévisions du budget de juin ne le laissaient croire à cause de la croissance inattendue des réclamations au titre de l'assurance-chômage. Tout accroissement du déficit en l'absence de progrès dans le ralentissement de l'inflation pourrait être interprété comme une indication de ce que le gouvernement n'est pas vraiment déterminé à juguler l'inflation. Cela augmenterait aussi la concurrence entre les gouvernements et les autres agents économiques pour l'obtention des fonds disponibles. D'autre part, une réduction du déficit au sein d'une récession rectifierait sans doute les erreurs des politiques économiques passées, celles mêmes qui ont entrainé un si fort déséquilibre fiscal, mais accroîtrait la récession alors qu'il importe maintenant d'en atténuer les conséquences.

Il faut cependant considérer à part le cas où un accroissement du déficit pourrait aider à réduire à la fois le chômage et les pressions inflationnistes. Il s'agirait d'investissements destinés à améliorer l'infrastructure du pays -- systèmes de transport en commun par exemple. Non seulement créerait-on ainsi des emplois mais les nouvelles infrastructures pourraient être à l'origine de nouvelles productions et de nouveaux revenus qui contribueraient à éponger le déficit. Si on voulait s'assurer que les fonds publics seraient utilisés avec toute l'efficacité désirable, il faudrait naturellement planifier avec soin de tels projets.

Le rejet de toute autre intervention budgétaire en ce moment ne signifierait nullement que le gouvernement se dispense de jouer le rôle moteur qui lui revient. Bien au contraire. Il lui reste bien des tâches de politique économique à accomplir : il doit faire preuve de sensibilité au problème du chômage dans l'application de sa politique monétaire, il doit appliquer des politiques de revenus et des politiques structurelles qui sachent réduire plus rapidement les pressions inflationnistes qui affectent le comportement des coûts et des prix.

La politique monétaire

On a souvent reproché à la politique actuelle de la Banque du Canada d'être trop axée sur la politique monétaire américaine et pas assez sur les réalités de la politique budgétaire canadienne. Ces dernières années, la Banque s'est attachée à la stabilisation du taux de change parce que cela coincidait avec ses objectifs anti-inflationnistes à plus long terme. Cela a eu plusieurs conséquences. L'une d'elles est la perte d'indépendance du Canada en matière de politique monétaire et le fait que notre pays importe l'inflation et les taux d'intérêt américains. Les taux d'intérêt élevés qui en ont résulté étouffent l'activité économique dans les secteurs de l'économie particulièrement sensibles au crédit.

L'approche de la Banque est correcte parce que le Canada a une inflation pire que les Etats-Unis. Il faut admettre que les taux d'intérêt au Canada ne baisseront que dans la mesure où les taux d'intérêt baisseront aux Etats-Unis et où l'inflation au Canada aura diminué. Ces critères étant posés, disons qu'une porte à la réduction des taux d'intérêt s'est ouverte à l'été 1982 avec la chute marquée des taux d'intérêt américains. Les taux canadiens sont pourtant restés à des niveaux considérablement plus élevés que les taux américains en dépit du fait que le taux de change s'est nettement rétabli après sa glissade précipitée de juin. Les taux d'intérêt canadiens plus élevés ont poussé le dollar canadien à la hausse et permis à la Banque de reconstituer ses réserves de devises épuisées lors de la bataille pour la défense du dollar en juin. En agissant ainsi, la Banque a choisi de moins alléger les taux d'intérêt qu'elle n'aurait pu le faire. Si on se fie à sa conduite passée de la politique monétaire, on peut penser que la Banque n'a pas cru que les progrès dans la lutte à l'inflation justifiaient une baisse ultérieure des taux. On n'aurait cependant pas tort d'affirmer qu'à l'avenir, la Banque se devra de penser davantage au chômage. Elle ne devrait pas oublier que la politique monétaire n'est plus le seul moyen de lutter contre l'inflation interne au Canada, comme ce fut le cas pendant quelques années. Le niveau des capacités de production inutilisées dans l'économie est plus grand que ce qui est nécessaire pour réduire les pressions inflationnistes. Tout en continuant à stabiliser le taux de change, la Banque du Canada pourrait ainsi encourager la tendance à la baisse des taux d'intérêt à mesure que l'inflation ralentit.

Politique à l'égard des revenus

En l'absence de toute indication d'une halte prochaine dans la montée du chômage, on peut s'attendre à ce que certains réclament un passage accéléré vers une plus grande stabilité des prix, possiblement par le biais de mesures de contrôle d'application plus générale que les "6% et 5%". On peut pourtant avec raison soutenir que des mesures de contrôle obligatoires ne sont pas nécessaires en ce moment et qu'elles n'auraient pas pour effet d'accélérer la transition. En effet, la récession a déja diminué considérablement les attentes et certaines sources de pressions inflationnistes diminueront en conséquence au cours des douze prochains mois. En outre, on sait que bien des sources de pressions inflationnistes viennent de certaines politiques économiques elles-mêmes et que celles-ci ne seraient pas nécessairement atteintes par de tels contrôles.

Certains pensent que les contrôles obligatoires permettraient de relâcher les politiques monétaires et fiscales. Or il n'en est rien. Les contrôles peuvent limiter les augmentations des prix et des salaires et accélérer le mouvement vers une inflation plus faible, améliorant ainsi le rendement des politiques restrictives de gestion de la demande.

Mais les contrôles obligatoires auraient aussi de sérieux inconvénients. Ils porteraient atteinte aux libertés des individus. Ils devraient s'appliquer aux prix aussi bien qu'aux salaires pour avoir une chance d'être acceptés par les Canadiens; pourtant les bénéfices sont déja sérieusement compromis par la récession et le resteront tant que les coûts n'auront pas été réduits au maximum sous les politiques restrictives actuelles. Les

contrôles obligatoires pourraient donc déboucher sur un chômage encore plus considérable que celui que nous connaissons.

Si les Canadiens veulent que la politique de stabilisation donne des résultats positifs, ils n'échapperont pas à une restriction des revenus à un niveau d'augmentation comparable au taux d'inflation enregistré aux États-Unis, exception faite des cas de gains de productivité. Les "6% et 5%" sont un objectif raisonnable, mais il faudra du temps pour l'atteindre et il ne suffira pas à lui seul à diminuer les pressions des coûts. Des facteurs structurels compromettent sérieusement le rendement des politiques restrictives monétaires et fiscales.

Politiques structurelles

Un des principaux facteurs de la "stagflation" actuelle est l'insensibilité de nombreux coûts et prix à la situation de la demande. On a donc une tâche difficile et importante à long terme : la modification des institutions et des pratiques qui attentent à l'adaptabilité dans la détermination des prix et des coûts. Les gouvernements, en tant que régulateurs, producteurs et protecteurs, devront penser davantage aux conséquences de leurs actes quand ils rendent des coûts et des prix insensibles aux conditions du marché. Les décisions qu'il faudra prendre dans l'immédiat sur l'opportunité de sauver certaines entreprises devraient obéir à des critères cohérents avec le maintien et la promotion de l'efficacité économiques. On ne saurait entrevoir une meilleure gestion de l'économie si des masses de fonds sont investies à tort à la suite de mauvaises décisions qui ne font qu'encourager les inefficacités que les politiques restrictives affirment vouloir extirper du système.

Les Canadiens peuvent tirer quelques leçons importantes de cette récession qui les affecte. Ils savent désormais que ces chocs inflationnistes sur les prix qui ont frappé et continueront de frapper l'économie mondiale pourraient être absorbés sans trop de douleur si tous les agents économiques admettaient l'urgence de l'adaptation à la nouvelle situation. Tant qu'on ne reconnaitra pas la nécessité de ce processus d'adaptation, tant que celui-ci ne sera pas géré avec toute la compétence voulue, ces chocs s'imposeront à l'économie avec les conséquences douloureuses que nous connaissons maintenant. La mise en place des ajustements indispensables pour la reprise de l'économie doit donc s'inscrire parmi les grandes priorités des Canadiens.

Le **Commentaire** de l'Institut C.D. Howe est un périodique d'analyse et de commentaires concernant les problèmes de politique économique contemporains. Il est publié et habituellement écrit par l'équipe de l'Institut et il reflète des points de vue qui furent le sujet de recherches et de consultations auprès des chargés de recherches de l'Institut et des membres du Comité de l'Institut Howe sur la politique économique.

Ce numéro a été écrit par Wendy Dobson, directrice exécutive.

Institut C.D. Howe
2040-1155, rue Metcalfe
Montréal, Québec
H3B 2X7

C.D. Howe Institute
Glendon Hall
2275 Bayview Avenue
Toronto, Ontario
M4N 3M6

Téléphone: (514)879-1254 (416)485-4310

Des copies de **Commentaire** sont disponibles en français et en anglais au prix de $1,00 l'unité.

Les points de vue exprimés dans cette publication sont ceux de l'équipe de l'Institut et ne reflètent pas nécessairement ceux des membres de l'Institut.